



Hvem har makt i store utbyggingsprosjekter?

En regimeteoretisk casestudie av en kommunal vedtaksprosess

Who has power in large development projects?

An urban regime-theoretical case study of a municipal decision-making process

Baard Herman Borge

Professor, Handelshøgskolen ved UiT Norges arktiske universitet

Baard.h.borge@uit.no

Elin Bårdsen

Masterstudent, Institutt for samfunnsvitenskap, UiT

eba036@uit.no

Grete Hagebakken

Førsteamanuensis, Handelshøgskolen ved UiT Norges arktiske universitet

Grete.hagebakken@uit.no

Sammendrag

Den faglige diskusjonen om makt og hvordan den best skal studeres i lokalsamfunn har vært et utfordrende tema i moderne statsvitenskap. Følgende artikkel er bygget på det lokalpolitiske forskningsfeltet. Artikkelen handler om et stort infrastrukturprosjekt og den intensive beslutningsprosessen som fant sted i en norsk bykommune fra januar 2011 til januar 2012. Det analytiske verktøyet som brukes er «urban regime»-teori. Den empiriske analysen viser hvordan utfallet av kontroversielle, kommunale beslutninger kan forklares ved hjelp av regimeteori, også der flere forvaltningsnivåer har vært involvert. Casestudien peker på viktige faktorer og verdier i en lokal beslutningsprosess, når et forslag med potensielt omfattende konsekvenser er oppe til politisk vurdering. Undersøkelsen gir også et innblikk i hvordan lokale næringsaktører og andre utenfor det representative demokratiet har påvirket prosessen. Analysen støtter den generelle hypotesen om at et by-regime var involvert. Sentrale kommunepolitikere var aktive promotører og spilte en viktig rolle i prosessen. Til slutt bidrar studien derfor også til et mer nyansert bilde av lokalpolitikernes rolle i store utviklingsprosjekter. Valgte politikere blir ikke i alle tilfeller styrt og dominert av markedsaktører eller andre styringsnivåer.

Nøkkelord

Regimeteori, utviklingsprosjekter, lokale beslutningsprosesser, makt

Abstract

The academic discussion about power and how it should best be studied in local communities has been a challenging topic in modern political science. The following article is based on the field of local political research. The article concerns a large infrastructure project and the intensive decision-making process that took place in a Norwegian urban municipality from January 2011 to January 2012. The analytical tool used is «urban regime» theory. The empirical analysis shows how the outcome of controversial, municipal decisions can be explained using regime theory, even where several levels of government have been involved. The case study points to important factors and values in a local decision-making process when a proposal with potentially extensive consequences is up for political consideration. The survey also provides an insight into how local business actors and others outside representative democracy have

influenced the process. The analysis supports the general hypothesis that an urban regime was involved. Key municipal politicians were active promoters and played an important role in the process. Finally, the study therefore also contributes to a more nuanced picture of the role of local politicians in major development projects. Elected politicians are governed and dominated by market participants or other levels of government, but not in all cases.

Keywords

Regime theory, development projects, local decision-making processes, power

Innledning

Den faglige diskusjonen om hvordan en kan analysere hvem som har makt i et lokalsamfunn, har vært utfordrende i moderne statsvitenskap. Ifølge Baldersheim (2000:90) har debatten både handlet om hva som er den reelle maktfordelingen i lokalsamfunnet og om hvilke metodiske grep som er fruktbare i slike studier. Det har også over en lang tidsperiode vært en bredere diskusjon mellom «elitister» og «pluralister» om hvorvidt makten er konsentrert eller spredt, samt en debatt om hvordan maktforhold på lokalplanet skal kunne forstås og avgrenses i en globalisert verden (Mills, 1956; Dahl, 1961).

Denne casestudien bygger videre på det lokalpolitiske forskningsfeltet. Vårt fokus er hvordan utfallet i en stor samferdselssak, Vegpakke Harstad («Harstadpakken»), kan forklares. Casen er en komplisert politikkpakke som skiller seg fra de såkalte byvekstavtalene som fra 2017 er innført i de største norske byene (Amundsen mfl 2019; Westskog mfl 2020). Slike mobilitetspakker, som kan omfatte mange kommuner, er avhengig av samfinansiering fra tre styringsnivåer og innebærer koordinering mellom demokratisk valgte organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Utbedring av bil- og sykkelveier og etablering av nye kollektivtransporttilbud er sentrale målsettinger (ibid). Vår case kan også kalles en flernivåpakke ettersom den involverer flere styringsnivåer, men skiller seg fra byvekstavtalene. Harstadpakken oppsto som et lokalt initiativ for å finne fremtidsrettede løsninger for vei- og infrastrukturutbygging internt i en bykommune. Det skjedde mange år før byvekstavgifter ble formelt etablert. Veipakkens viktigste delprosjekt, bygging av en ny tunnel for å avlaste sentrumsgatene, var helt fra 1995 et langsiktig mål i kommunens transportplan (St.prp. 119 S, 2013-2014, s. 1-2). Når det lokale prosjektet over tid utviklet seg til en flernivåpakke skjedde det som følge av initiativtakernes søking etter finansieringsløsninger. Først i 2009 ble det som ledd i en konseptvalgutredning (KVU) etablert et avgrenset trepartssamarbeid om veipakken der både kommune, fylkeskommune og stat var representert. Verken finansieringen eller kostnadsfordelingen var formelt avklart før i 2014 (HT 20.2.2016; Statens Vegvesen 2011b.)

Der studier av flernivåstyring innenfor rammen av store mobilitetspakker fokuserer på forhandlingsdynamikk mellom forvaltningsnivåene og «the coordination dilemma» (Westskog mfl 2020; Hooghe & Marks 2003), er vi med utgangspunkt i regimeteori derimot opptatt av maktforhold og elitesamarbeid i en kommune, og særlig det uformelle samspillet mellom valgte politikere og aktører utenfor den numeriske kanal, som næringslivsinteresser, interesseorganisasjoner og media.

Nyere forskning viser at flernivåpakker kan føre til vertikale spenninger mellom demokratisk valgte nivåer. I tillegg kan det også oppstå horisontale spenninger grunnet behov for effektive beslutningsprosesser samtidig med behov for demokratisk forankring og eierskap på regionalt- og lokalt nivå (Westskog mfl. 2020). På kommunenivået er spørsmålet i hvilken grad det i store utbyggingsaker er politiske variabler, altså partiprogrammer og lokalpartienes numeriske styrke, som bestemmer den kommunale prioriteringen? Hvilke andre forhold spiller inn når et kontroversielt, politisk forslag er til behandling, og hvordan

kan de bidra til å forklare utfallet? En utfordring er at dersom de kommunalpolitiske vedtaksprosessene preges av formelle og uformelle forhandlinger og kjøpslåing blant aktører som til dels befinner seg på andre nivå i det representative demokratiet, og dels på utsiden, kan det svekke legitimiteten til de folkevalgtes beslutninger i en kommune.

Temaet illustreres gjennom en casestudie av en beslutningsprosess i Harstad kommune-styre, der vi tar for oss den avgjørende perioden fra januar 2011 til slutten av januar 2012. Vedtaksprosessen gjelder et samferdsels- og infrastrukturprosjekt som i 2011 var kostnadsestimert til 1,24 milliarder kroner. Prosjektet var fra 2009 av et samarbeid mellom Harstad kommune, Troms fylkeskommune og staten ved Statens Vegvesen (Statens Vegvesen 2011a: 2,30). Harstadpakkens overordnede formål var at Harstad sentrum i 2040 skal ha et transportsystem som bidrar til et godt bomiljø (St.prp. 119 S, 2013-2014). Konkret inneholdt pakken en større utbygging av gang- og sykkelstier, rundkjøringer, samt en forbedring av byens kollektivtransporttilbud. I vedtaksperioden 2011-2012 var det stor uenighet om hva veipakken skulle inneholde av utbyggingstiltak. Spesielt var ideen om å bygge en sentrumstunnel (Harstadåstunnelen) på 1,4 km for å avlaste sentrumsgatene omdiskutert, fordi tunnelen ville medføre at veipakken måtte bompengefinansieres. I kommunen var tidligere kun ett prosjekt finansiert på denne måten, og det var Tjeldsundsbrua som sto ferdig i 1967 og knytter Hinnøya med Harstad til fastlandet (Steinnes 2003:471). I Harstadpakkens tilfelle måtte det fire voteringer til, før bompengeløsningen ble endelig godkjent av kommunestyret. Dette vedtaket kan tjene som en illustrasjon på hvordan utfall av kontroversielle beslutningsprosesser på lokalplanet kan forklares.

Problemstilling og avgrensning

Vårt hovedfokus er beslutningsprosessen på kommunalt nivå, tre år før Stortinget i juni 2014 vedtok finansiering av Harstadpakken (St.prp. 119 S, 2013-2014). Saken hadde vært gjennom ei konseptvalgutredning (KVU) senhøsten 2009. I januar 2011 var KVUen ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet, og saken ble igjen satt på den kommunalpolitiske dagsorden. Både spørsmål om finansiering og innhold var uklart, og prosessen var i en fase der planarbeidet skulle starte. Vårt fokus avgrenses til det kompliserte samspillet som oppsto mellom representanter fra lokaldemokratiet, næringslivsaktører og andre interessenter i denne tidlige fasen av prosessen.

Regimeteori er her valgt som analytisk redskap, fordi teorien setter søkelys på hvordan lokalt næringsliv og andre aktører utenfor det representative demokratiet kan ha avgjørende innflytelse på lokalpolitikken. Et alternativt perspektiv ville vært fokus på forhandlingsdynamikken mellom de nasjonale, regionale og lokale aktørene i beslutningsprosessen. Det temaet faller imidlertid utenfor vårt interessefelt her, og dekkes heller ikke av vårt datamateriale.

Et lokalt regime («urban regime») beskrives av amerikaneren Clarence N. Stone (1989:6) som uformelle, men likevel stabile samarbeidsnettverk eller koalisjoner mellom offentlige og private aktører, som gjennom sine institusjonelle ressurser har vedvarende innflytelse på den kommunale politikken.

Lyngstad (2003:103), som studerte regimeteori i en norsk kontekst, fremhever at når knappe kommunale ressurser skal fordeles, kan det oppstå et lokalt regime. Slike regimer består gjerne av ledende lokalpolitikere, toppsjiktet i den kommunale administrasjonen, sentrale næringslivsaktører og lokalmedia, eventuelt også interesseorganisasjoner og andre. Aktørene danner da sammen en kraftfull koalisjon som får gjennomslag for sin tenkemåte og sine interesser i lokalpolitikken, og bidrar til at vekst- og utviklingsprosjekter oppnår forrangsprioritet. Lyngstad (1997:408) viser her også til Molotch (1976:309-310) vekstmaskintese, som baserer seg på at lokalpolitisk og økonomisk interesse ofte er knyttet til et

ønske om å vitalisere det lokale næringslivet og på sikt tilføre kommunen flere innbyggere. Spørsmålet er om Harstadpakken, i tråd med et slikt resonnement, kan betraktes som resultatet av at en lokal styringskoalisjon med eksterne støttespillere anser veiprosjektet som en generator for vekst og utvikling. Problemstillingen i denne artikkelen er som følger:

I hvilken grad var et lokalt regime involvert i den lokalpolitiske vedtaksprosessen som ledet til realisering av Harstadpakken?

For å besvare problemstillingen utleder vi tre forskningsspørsmål, som alle er forankret i regimeteori:

1. I hvilken grad er det mulig å identifisere en koalisjon av aktører med felles interesser som kan sies å danne et lokalt regime?
2. I hvilke grad kan det påvises et forståelsesmessig hegemoni, i form av en argumentasjon om økonomisk vekst og utvikling?
3. Hvilke ressurser anvendte aktørene, og hvordan ble motstand mot prosjektet håndtert?

Disse spørsmålene utledet av regimeteori fanger opp den offentlige debatten gjennom studier av lokalavisas dekning av saken i en tidlig fase av prosessen. Veipakken og sentrumstunnelen har imidlertid en forhistorie som går tilbake flere tiår. Når vi i analysen fokuserer på tidsrommet fra 7. januar 2011 til 26. januar 2012, skyldes det at den kommunale vedtaksprosessen i sin helhet utspilte seg i en fortettet ettårsperiode. En analyse av hendelsesforløpet gjennom vedtaksprosessens ulike stadier dette året gir derfor et godt inntak til å avgjøre i hvilken utstrekning et lokalt regime kan sies å ha fått gjennomslag.

Bakgrunn: Prosessbeskrivelse fram til januar 2011

Vedtaksprosessen i Harstad kommune vedrørende en bompengefinansiert vei- og infrastrukturutbygging har mye til felles med lignende prosesser i andre norske kommuner de siste årene. For Harstads del var behovet for en bompengefinansiert veipakke i tillegg forankret i den omstillingsprosessen kommunen befant seg i. En anstrengt økonomi- og næringslivssituasjon ble stadig trukket fram i argumentasjonen for veipakken.

Fram til 1980-tallet var Harstad en relativ rik næringslivskommune. Flere lokale hørnesteinsbedrifter bidro til høy sysselsetting og solide skatteinntekter. Også Forsvaret hadde flere virksomheter i området. Store kutt i forsvarsbudsjettene, samt flere lokale konkurs- og avviklingsprosesser, bidro til at kommunen ble tildelt begrenset omstillingsstatus i 1997 (Karlsen & Lindeløv 2003:175-176). Kommuneøkonomien var fremdeles preget av stagnasjon i 2011. Det kommunale underskuddet var estimert til 83 millioner kroner. Økt eiendomsskatt og kutt i budsjettene til eldreomsorg og skole var gjentatte diskusjonstemaer.¹

Kommunen hadde allerede på slutten av 1960-tallet dårlig veistandard, blant annet gikk riksvei (RV) 83 rett igjennom sentrum. Bystyret vedtok derfor i 1971 å bygge tunnel gjennom Harstadåsen, som ligger rett utenfor bykjernen. Imidlertid påpekte geologer at fjellgrunnen var usikker, og sammen med store eksproprieringskostnader førte det til at tunnelprosjektet etter hvert ble skrinlagt (Steinnes 2003:473-475).

Først i 1995 blir Harstadåstunnelen på nytt nevnt i kommunens infrastrukturplan. I transportplanen omtales sentrumstunnelen som et av flere langsiktige delmål (Harstad kommune

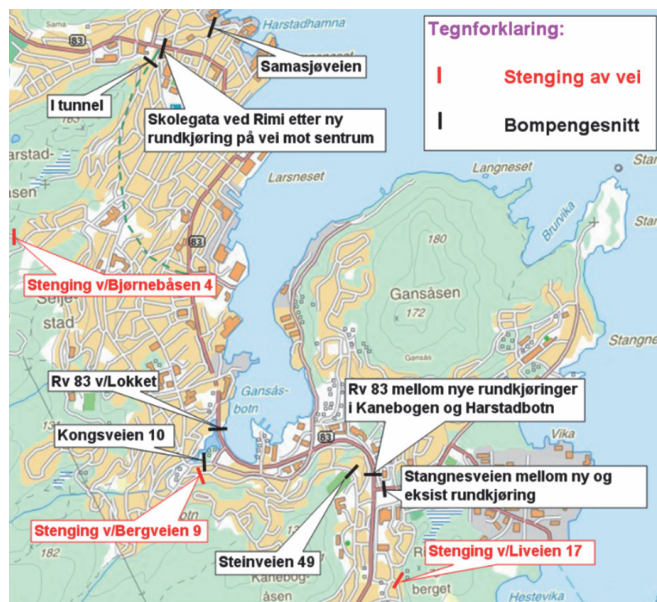
1. HT 21.5.2011:8-9, 21.5.2011:9, 12.10.2011:4-5, 28.10.2011:4-5, 6.1.2012:8, 6.1.2011:8-9.

1995). I 2007 igangsetter kommunen, i samarbeid med Statens Vegvesen, en utredning som skal se nærmere på hvordan en kan håndtere økt trafikk. Året etterpå vedtar kommunestyret en utredning, der nødvendigheten av en bompengefinansiert veiutbygging skal vurderes (HT 2.1.2007:13; Statens Vegvesen 2011a:47). Veipakken blir da vurdert som et mulig tiltak for å vitalisere det lokale næringslivet og på sikt tilføre kommunen flere innbyggere.

I januar 2009 fremhever så byens Høyre-ordfører at han ønsker å prioritere Harstadås-tunnelen, framfor en firefelts innfartsåre på RV 83, som opprinnelig var et av de foreslåtte tiltakene. Ordføreren mener tunnelen vil gi flere miljøgevinster, kortere avstander mellom bydeler, samt bidra til utvikling av nye bo- og næringsområder. Hans uttalelser til lokalavisen kommer like i forkant av Vegvesenets første prosjektlanisering av veipakken. Til tross for at tunnelutbyggingen vil nødvendiggjøre en bompengering, får ordføreren støtte både fra kommuneplanleggeren, Harstadregionens næringsforening (HRNF) og andre næringslivsledere.²

Nye regler i Samferdselsdepartementet førte imidlertid til at veiprojektet måtte gjennom ei konseptvalgutredning (KVU) senhøsten 2009. En endelig beslutning om å starte planarbeidet kunne ikke vedtas før KVUen forelå og saken hadde vært oppe i regjeringen. Først i januar 2011 var KVUen ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet, og deler av prosjektet ble offentliggjort i Harstad Tidende (HT). Nå viste det seg at Vegvesenet ikke lenger anbefalte en firefelts bilvei på RV 83, som opprinnelig var hovedtiltaket. Den utbyggingen ble ikke lenger ansett som nødvendig, til tross for at trafikkmålinger i området hadde bekreftet behovet. I stedet hadde Harstadåstunnelen nå, i det såkalte konsept 2, fått prioritet, og ble lagt til grunn for Vegvesenets anbefalte tiltaksplan for veipakken.³

Statens Vegvesen offentliggjorde første del av Harstadpakken den 7. januar 2011. Denne offentliggjøringen satte for alvor i gang den kommunale vedtaksprosessen og den lokale, politiske diskursen som vi skal studere i analysedelen.



Figur 1.

Illustrasjonen viser et utsnitt over Harstad by, hvor planlagte bomstasjoner, veikryss, tunnel og rundkjøringer er tiltenkt plassert i veipakken (Statens Vegvesen 2011b:21).

2. HT 2.1.2009:4, 20.5.2009:6-7.

3. HT 7.1.2011:4, 25.2.2011:7, 1.3.2011:6, 30.3.2011:4; Statens Vegvesen 2011a:30.

Data og metode

Datamaterialet vårt baserer seg på utvalgte artikler fra HT i tidsrommet fra januar 2011 til januar 2012, og fanger opp avisens omfattende dekning av Harstadpakken og debattene om prosjektet. Empirien består av et formålsorientert utvalg av enheter, i vårt tilfelle avisartikler (Jacobsen 2005, s. 185). Vi har foretatt en systematisk gjennomgang av alt som er skrevet om saken i HT i løpet av den aktuelle ettårsperioden. Det vil si all redaksjonell omtale, i tillegg til leserinnlegg. Totalt er 332 avisutgaver blitt undersøkt. I det undersøkte tidsrommet har 399 artikler hatt Harstadpakken som hovedtema. I tillegg kommer 194 debattinnlegg. Det ble skrevet 49 lederkommentarer om veiprosjektet.

Lokalavisen har dekket alle formannskaps- og kommunestyremøter der veipakken er blitt diskutert, fulgt opp alt av pressemeldinger, diskusjoner og endringer, og rapportert fra alle pressekonferanser og folkemøter som har blitt avholdt. Hver artikkel er oppsummert med sentrale poeng, og danner grunnlaget for analysen. HT har vært redaksjonelt til stede under hele vedtaksprosessen. Avisens utstrakte og varierte dekning av veisaken i 2011-2012 gir et innblikk i en offentlig debatt, og en vedtaksprosess der mange forskjellige aktører har vært delaktig. Dette gjør det mulig å studere et mangfold av meninger og hendelser, fange opp relevante situasjoner og følge prosessens utvikling over tid. HT er den eneste lokalavisen i dette tidsrommet, og har dermed en sentral rolle som arena for offentlig debatt og informasjonsutveksling. Pressedekningen skildrer hvordan ulike aktører over tid har fortolket Harstadpakken og vedtaksprosessen. Avisens pressedekning gir slik sett et både variert og inngående innblikk i den offentlige diskursen og saksbehandlingen.

HT er ansett som en partipolitisk uavhengig lokalavis. Likevel er ikke redaktørene, som vi skal vise, nøytrale i sin omtale av veiprosjektet. De tar tidlig standpunkt i saken, og argumenterer for bygging av Harstadåstunnelen. Både politisk og ansvarlig redaktør har politisk erfaringsbakgrunn (Regjeringen 2013; HT 12.12.2017, s.4). I tillegg er begge delaktig i utvalg og redigering av innsendte debattinnlegg. Ikke alle innlegg kommer på trykk. Dette kan påvirke gyldigheten og troverdigheten til de data som her er lagt til grunn for analysen.

Enkelte kritikere av casestudier som metode mener at man ikke kan uttrykke noe spesifikt, kontekstuaavhengig og generelt på grunnlag av en enkelt case. Det gjelder særlig når casestudier med et kvalitativt forskningsdesign sammenlignes med kravet om statistisk generaliserbarhet innen kvantitativ forskning (Flyvbjerg, 2009, s. 81). Bruken av avisartikler og andre sekundærdata i forskning er også blitt kritisert, fordi slike data er utviklet for et annet formål (Jacobsen, 2005, s.137; Thagaard, 2009, s. 62). Jacobsen påpeker imidlertid (dessuten) (2005, s.163-164) at dokumentanalyser er fordelaktige i forbindelse med observasjon av utsagn, handlinger og fortolkninger av hendelsesforløp. Analyseformen er spesielt egnet når man, som i vår studie, er interessert i hva noen faktisk har sagt eller gjort, og det samtidig er vanskelig å samle informasjon direkte fra kildene (Jacobsen 2005, s.165). Funn fra case-studier kan dessuten brukes som basis for en analytisk generalisering, som går ut på å vurdere hva et case kan fortelle oss om den almene gyldigheten til en teori (Yin 2003).

Teoretisk innramming

Det er ulike demokratiske utfordringer som kan oppstå i mobilitetspakker der flere nivåer har en rolle i politikktutforming, samtidig som lokale eliter og eksterne aktører også har interesse av prosjektet. Lukkede forhandlingsprosesser og et spredt ansvar på mange nivåer gjør det utfordrende å holde lokalpolitiske representanter ansvarlige for vedtak (Westskog mfl. 2020). Lokalt demokrati kan fremstå som svakt i en slik situasjon. Imidlertid er regime-

teori et analytisk verktøy som kan avdekke slike prosesser mer i detalj, med særlig fokus på samspillet mellom ulike interessenter (Stoker & Mossberger 1994).

Regimebegrepet har sin opprinnelse i studier av storbyer i USA, og kjennetegnes av at maktgrunnlaget er delt mellom næringslivsaktører og det politisk-administrative systemet (Mossberger & Stoker 2001). Slik definerer Stone (1989, s.4) et lokalt regime (urban regime):

A regime thus involves just not any informal group that comes together to make decisions but an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions.

Som det framgår av definisjonen har lokale regimer flere typiske kjennetegn. For det første er aktørene i styringskoalisjonen avhengig av tilgang til, og kontroll over, relevante institusjonelle ressurser som kan mobiliseres etter behov. I tillegg er regimet avhengig av tilstrekkelig intern støtte og samhandling, slik at handlinger kan koordineres til fordel for regimets egen agenda. Aktørene må imidlertid ha kapasitet til å handle og ressurser til å sette dagsorden.

Ved hjelp av sine økonomiske, organisatoriske eller politiske ressurser vil aktørene kunne påvirke den lokalpolitiske dagsorden. Det er denne samhandlingen regimeteoretikerne omtaler som en styringskoalisjon (Stone 1989, s.6-9; Stone 2001, s.21-24). De uformelle alliansene blir beskrevet som et samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige eliter. Eksempelvis kan aktørene dra nytte av finansielle ressurser og virkemidler, kunnskap, administrativ kapasitet, politisk kapital, status eller andre mer personlige egenskaper. Såkalt systemisk makt innebærer at noen bevisst utformer en struktur eller kultur slik at andre mennesker arbeider for deres interesser (Jacobsen & Thorsvik 2013, s.171-172). En slik indirekte maktbruk er oftest lite synlig for offentligheten, men kan ha stor betydning for koalisjonens evne til å produsere resultater (Lyngstad 2000, s.470-471; Johansen 2011, s.35-36; Jacobsen & Thorsvik 2013, s. 171-172).

I henhold til regimeteorien blir slike styringskoalisjoner ofte en viktig maktfaktor i lokalpolitiske vedtaksprosesser. Lokale regimer hviler på et grunnleggende interesse- og verdifelleskap. Gjennom direkte og indirekte samhandling har aktørene over tid utviklet en felles problemforståelse. Det er denne felles innrammingen som bidrar til at det oppstår uformelle styringsallianser (Stone 1989, s.220-229). Samhandlingen mellom aktørene bidrar til at regimet kan mobilisere handlekraft på tvers av institusjonelle grenser. Denne handlingskapasiteten bidrar til at det lokale regimet noen ganger gjennom bruk av systemisk makt kan overvinne sterk motstand i opinionen (Stone 1993, s.17; Stone 2001, s.21-24).

I Norge er det i første rekke Lyngstad (1997) og Johnsen (2011) som har studert lokalpolitiske beslutningsprosesser med inspirasjon fra Stones (1989) og Molotch's (1976) forskning på regimer i amerikanske byer. Både Lyngstad og Johnsen poengterer vel og merke at den norske lokalpolitiske konteksten skiller seg fra den amerikanske, spesielt ved at offentlig sektor i Norge er mindre avhengig av næringslivet. Lyngstad (1997, s.1-2,85-261) studerer den lokale vedtaksprosessen knyttet til tre større byggeprosjekter i Bodø, i tidsrommet fra 1987-1991. I utgangspunktet har partigruppene i bystyret der liten vilje til å foreta en prioritering mellom et eldreprosjekt, og bygging av henholdsvis en idrettshall og et kulturhus.

Selv om alle lokalpartiene betrakter eldreprosjektet som viktigst å realisere, fører prosjektenes kostnader til at det tvinger seg fram en debatt om prioritering mellom dem. Lyngstad (1997, s. 276-303,401-411) fremhever hvordan lokalpressens mediedekning påvirker den politiske meningsdannelsen, og slik blir premissgiver for en uformell koalisjon som løfter fram fordelene kulturhuset vil ha for Bodøs næringsliv. Aktørene i styringskoalisjonen

lykkes på den måten i å sette kulturhus-prosjektet på den kommunale dagsorden, og å etablere en forståelsesmåte som gjør at prosjektet til slutt oppnår lokalpolitisk flertall. En dominerende koalisjon benytter sin systemiske makt til å påvirke andres meninger og preferanser, slik at de over tid blir likere koalisjonens egne (Jacobsen & Thorsvik 2007, s.171).

Johnsens (2011) casestudie om planleggingen og realiseringen av Hålogalandsbrua i Narvik fokuserer på hvordan private og offentlige aktører sammen lykkes i å sette samferdselsprosjektet på lokalpolitikernes dagsorden. Prosjektet oppnår forrangsprioritet ved at aktørene i styringskoalisjonen knytter brua til lokale og regionale vekst- og utviklingsmuligheter. Lokalavisen blir også her et talerør for styringskoalisjonen.

Det har tidligere vært nærliggende å forbinde slike elitepartnerskap med korporative former for deltakelse (Andersen 2003, s.110-111). Imidlertid er det i Norge funnet begrenset med empirisk støtte for tesen om lokal korporatisme (Torsteinsen 1992, 1998). Lyngstad (2000, s. 486-487) anser regimeteorien som bedre egnet til å belyse innslaget av partnerskap i lokalt utviklingsarbeid. Den korporative formen for styring og medvirkning tar ikke høyde for partnerskap som koalisjonsbygging, og den betydningen slike uformelle allianser kan ha når kollektive problemer skal løses.

I henhold til Baldersheim (2000) kan regimeteori ses som både pluralistisk og elitistisk. Han viser til Stoker & Mossberger (1994), som skiller mellom organiske, symbolske og instrumentelle regimer. De organiske preges av at tradisjoner og etablerte sosiale lojaliteter holder regimet sammen med fokus på å opprettholde status quo. Symbolske regimer er de mest åpne og inkluderende, og kjennetegnes av at aktørene vil revitalisere områder i tilbakegang gjennom slagord og omdømmebygging. De instrumentelle regimene, som har størst interesse i vår sammenheng, er derimot prosjektdrevne med fokus på raske og tydelige resultater, som drives fram gjennom et samarbeid mellom lokale forretningsinteresser og lokale myndigheter (Baldersheim 2000).

Stoker & Mossbergers (1994, s.209) skildring av instrumentelle regimer har klare likhetsstrekk med Stones (1993, s.18-19) omtale av utviklingsregimer (development regimes). Begge regimene som beskrives er prosjektdrevne, økonomisk motiverte og vektlegger raske resultater. Samhandlingen mellom aktører skjer ofte igjennom lokalpolitiske partnerskap, der det lokale næringslivet og kommunale myndigheter jobber for å få virkeliggjort konkrete utviklingsprosjekter. Intern uenighet i koalisjonen blir som regel løst gjennom forhandling og institusjonsbygging. Stoker & Mossberger (1994, s.209) og Stone (1993) fremhever også at slike prosjekter ofte vil være avhengig av støttespillere i form av eksterne aktører utenfor kommunen.

Med henvisning til Friedland (1983) fremhever Stone (1993, s.18-19) i tillegg at utviklingsprosjekter, som av natur fører med seg endring, ofte er omstridte. De skaper motstand i opinionen og representerer dermed en risiko for politikere og byråkrater som går inn for dem. Stone (1993, s.19) viser til flere tilfeller fra USA, der både ordføreren og den administrative ledelsen har spilt en aktiv rolle i å fremme utviklingsprosjekter som kan gi raske og synlige resultater i lokalsamfunnet. Imidlertid har iverksettelsen ofte vært vanskelig, noe som har bidratt til at flere av ordførerne ikke har blitt gjenvalgt.

Vekst og utvikling er som nevnt også utgangspunktet for Molotchs (1976, s.310-318) vekstmaskinbegrep, der poenget er at politisk og økonomisk interesse kan kobles til ønsker om lokal vekst og utvikling. Vekstmaskiner er koalisjoner som typisk dannes rundt store utbyggingsprosjekter som kan gi nye arbeidsplasser, økte skatteinntekter og befolkningsvekst.

Det er flere likheter mellom en vekstmaskin og et instrumentelt, lokalt regime. Molotch fremhever (1976, s. 315-316) lokalpressens funksjon, som opinionsbygger og talerør for

vekst- og utviklingsprosjekter. Lokalpressen vil ha en egeninteresse i slike prestisjeprosjekter, ettersom det å promotere dem kan styrke dens markedsposisjon og status. Slike prosjekter blir derfor ofte omtalt positivt, men støtten blir ikledd en nøytral språkdrakt.

Et interessant aspekt ved slike uformelle koalisjoner, som vi skal vende tilbake til avslutningsvis, er den interne maktfordelingen blant involverte aktører. Den kan antas å variere både ut fra konteksten, og hvilken type case en studerer. I USA, der kommunene er avhengig av å samarbeide nært med næringslivet, vil en styringskoalisjon eller vekstmaskin i regelen være dominert av private interessenter. Når regimer av amerikansk type regnes som mindre sannsynlig i Norge, skyldes det både at norske kommuner mottar mer finansiell støtte fra staten, og at deres virksomhet i mindre grad er innrettet mot å tjene næringslivets behov (Torsteinsen 1998).

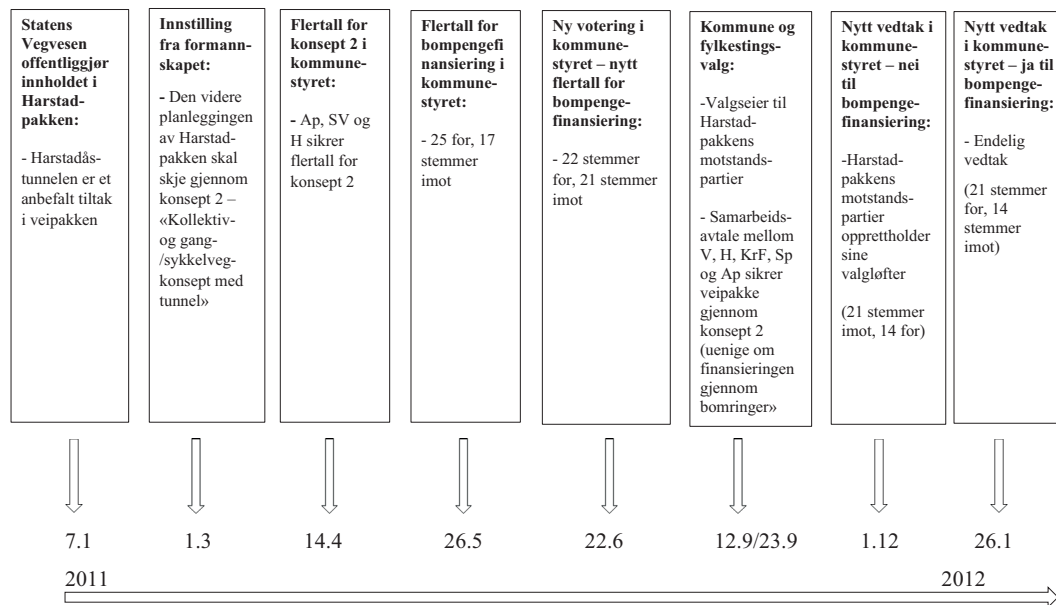
Nyere studier av hvordan kommunenes reguleringsplaner blir til, tyder likevel på at kommunale eliter også i Norge kan være juniorpartnere innen et lokalt regime. Kommunepolitikere kan tidlig i en planprosess finne det vanskelig å avslå de private utbyggeres forslag, og i vedtaksfasen føle seg bundet opp av tidligere forhandlinger med dem. Utbyggere får dermed en sterk posisjon på bekostning av demokratisk valgte politikere (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010). Det er nærliggende å anta at den samme dynamikken kan gjøre seg gjeldende i sammenheng med store, lokale infrastrukturprosjekter som Harstadpakken. Som nevnt står begrepene styringskoalisjon, forståelsesmessig hegemoni, ressurser og forrangsmakt sentralt i regimeteorien. Sammen med Molotchs (1976) vekstmaskintese kan teoriene brukes for å forstå drivkreftene bak støtten til store lokale vekst- og utviklingsprosjekter.

Analyse

Innledningsvis presenterte vi tre forskningsspørsmål som på bakgrunn av regimeteori vil bli forsøkt besvart i analysen. Vår overordnede hypotese er at det i vårt case foreligger et lokalt, instrumentelt regime som ønsker å generere nye vekst- og utviklingsmuligheter. For å underbygge hypotesen må empirien imidlertid oppfylle tre betingelser, som angår henholdsvis aktører, argumenter og arbeidsmetoder. Våre tre underhypoteser er som følger:

1. Det kan identifiseres et lokalt regime i form av en bred styringskoalisjon bestående av sentrale offentlige og private aktører.
2. Regimet vinner fram ved bruk av argumenter primært fokusert på lokal vekst og utvikling, som oppnår en forrangsstatus i debatten.
3. Aktørene i den uformelle koalisjonen overviner lokal opposisjon ved å benytte seg av institusjonelle ressurser de hver for seg disponerer i kraft av sine eliteposisjoner, ikke minst gjennom en strategisk påvirkning av opinionen.

Figuren nedenfor viser relevante vedtak i formannskap og kommunestyre under behandlingen av Harstadpakken i tiden fra januar 2011 til januar 2012.

**Figur 2.**

Oversikt over vedtaksprosessen.

Vi skal i analysen gå nærmere inn på fasene i den kommunale vedtaksprosessen og debatten rundt denne. Stridens kjerne var i hele tidsperioden det såkalte konsept 2, der det største delprosjektet var en ny sentrumstunnel som i praksis ville måtte finansieres ved hjelp av bompenger. Det er motstand mot konsept 2 både i den politiske opinionen og blant noen av næringsforeningens medlemmer. Motstanderne viser til den økonomiske belastningen bompenger vil utgjøre for enkelte befolkningsgrupper, men også til negative effekter for sentrumshandelen. Det diskuteres også hvordan veipakken skal behandles politisk, der flere lokalpartier ønsker at folket skal involveres gjennom en rådgivende folkeavstemning. Enkelte stiller seg også tvilende til sentrumstunnelen, og mener at andre og billigere infrastrukturiltak kan løse byens trafikkutfordringer.⁴

Aktørene

Det første spørsmålet i analysen handler om i hvilken grad det er mulig å identifisere en koalisjon av aktører som kan sies å danne et lokalt regime.

Både Stone (1989, s.183-186) og Lyngstad (2003, s.103) argumenterer som vist ovenfor for at lokale regimer består av en sammenblanding av private og offentlige aktører. Spesielt spiller lokalpolitisk og administrativ ledelse, ledende næringsdrivende, interesseorganisasjoner og andre med egeninteresse for prosjektet en sentral rolle under lokalpolitiske vedtaksprosesser. Også pressen har ifølge Molotch (1976, s.315-316) en funksjon innenfor vekstmaskinen.

Vi skal her ser på fem sentrale aktørers rolle i perioden fra januar 2011 til veiprojektet

4. HT 13.1.2011:8-9, 15.1.2011:6-7, 21.1.2011:15, 1.2.2011:7, 1.3.2011:6, 30.3.2011:4-5, 7.4.2011:8-9, 14.4.2011:8, 12.5.2011:4, 13.5.2011:5, 11.6.2011:27, 18.5.2011:5, 21, 20.5.2011:9, 21.5.2011:14, 25.5.2011:4, 27.5.2011:5, 17.11.2011:7.

vedtas i januar 2012: Kommuneledelsen, fylkespolitikere, Harstad Næringsforening, Statens Vegvesen og HT.

1) Kommuneledelsen

Både rådmannen, næringsrådgiveren og kommuneplanleggeren poengterer viktigheten av å få vedtatt en bompengefinansiert veipakke med tunnel. I løpet av 2011 igangsetter disse aktørene flere folkemøter om sentrumsutvikling og bompenger. Flere av møtene skjer også sammen med Harstadregionens næringsforening.⁵

Det er imidlertid byens Høyre-ordfører, opprinnelig valgt i 2007, som engasjerer seg sterkest i veisaken. Det er i hans ordførerperiode langtidspanen blir utarbeidet og vedtatt. Han har i tillegg jobbet som journalist i HT, men ble fra 2002 ansatt som prosjektleder i Harstad utviklingsselskap AS (HUAS). Her arbeidet han med flere kommunale og regionale vekst- og utviklingsprosjekter. HUAS ble opprettet som en lokal prosjektorganisasjon, i forbindelse med kommunens tildeling av begrenset omstillingsstatus på slutten av 1990-tallet (HT 1.3.2002, s.3, 5.10.2007, s.7, 31.10.2008, s.7; Karlsen og Lindeløv 2003, s.176).

Allerede i begynnelsen av januar 2011 tar han på seg rollen som veipakkens fanebærer. Støtten kommer også fra andre ledere i lokalpartiet, men det er i hovedsak ordføreren som markerer seg i lokalavisen. Han bidrar til å gjøre Harstadpakken til en hovedsak, så vel som et personlig prestisjeprosjekt. Høyrepolitikeren er villig til å ofre alle sine politiske lederverv for å få realisert en veipakke med sentrumstunnel.

Ordføreren sitter fra 2009 også i Statens Vegvesens samarbeidsgruppe, som til 2011 arbeidet med konseptutredningen. I utredningsrapporten kommer det fram at også en tidligere rådmann og en ansatt i kommunens drifts- og utviklingsavdeling har jobbet i denne prosjektgruppen. Det vil si at både den lokalpolitiske og administrative ledelsen har vært en del av prosjektteamet, som anbefaler at Harstadåstunnelen skal inngå i den lokale samferdsels-satsingen (Statens Vegvesen 2011a, s. 2). Harstadpakken får også støtte fra Arbeiderpartiets lokale ordførerkandidat, gruppelederen og enkelte i lokalpartiets styre.

2) Fylkespolitikere

Også Aps fylkesråd for samferdsel engasjerer seg i prosjektets satsning på kollektivtransport. Veipakken vil innebære en større utvidelse av det lokale kollektivtransporttilbudet. Fylkeskommunen har en formell rolle i slike pakker med ansvar for kollektivtransport og for å drive fram regionale areal- og transportplaner (Amundsen mfl. 2019, s. 22). Fylkesråden har tidligere fungert som varaordfører i Harstad, sammen med Høyre-ordføreren. Hun oppfordrer den lokalpolitiske ledelsen til å ta kontakt med statlige og fylkeskommunale myndigheter, slik at prosjektet kan få tilført økonomiske bevilgninger. Oppfordringen bidrar til at bidragene fra stat og fylkeskommune økes med henholdsvis 100 og 60 millioner i slutten av november måned 2011.⁶

I likhet med Høyre-ordføreren sitter også fylkesråden i den før nevnte samarbeidsgruppen som ledes av Vegvesenet, og deltar på flere av møtene som holdes underveis i vedtaksprosessen. Vegvesenets rapport slår fast at både hun og ordføreren har blitt løpende orientert om det arbeidet som har blitt utført under konseptvalgutredningen (Statens Vegvesen 2011a, s. 2,48; HT 1.3.2011, s. 6-7). Harstadpakken har dermed en tydelig forankring innenfor politisk og administrativ ledelse, både kommunalt og fylkeskommunalt.

5. HT 19.1.2011:14-15, 17.9.2011:18, 13.10.2011:8-9, 15.10.2011:6-7, 7.2.2011:6, 11.5.2011:19.

6. HT 26.11.2011:4.

3) Harstadregionens næringsforening (HRNF)

Allerede i 2009 støttet næringsforeningens leder en bompengefinansiert veipakke. HRNF er den største lokale interesseorganisasjonen for næringslivet, og har ved inngangen til 2011 215 bedriftsmedlemmer (HT 20.5.2009:7, 8.9.2011:5). Næringsforeningen har i tillegg bidratt med flere beregningsmodeller og høringsinnspill i konseptvalgutredningen. Rapporten bekrefter samtidig at det er bedriftene i det lokale næringslivet som er prosjektets viktigste interessenter, og framhever at det vil komme rundt 200 millioner kroner i løpet av de neste ti årene som følge av tiltakene i veipakken (Statens Vegvesen 2011a:14-15,22,47-48).

Næringsforeningen har over tid utviklet tette relasjoner til flere andre sentrale aktører i den uformelle koalisjonen. Eksempelvis er administrerende direktør i Harstad Tidende AS foreningens styreleder. Tidlig i vedtaksperioden blir også næringsforeningens daglige leder ansatt i Vegvesenet, som avdelingsdirektør for midtre Hålogaland. Styrelederen i HRNF jobber tett sammen med kommuneadministrasjonen, Vegvesenet og lokalpolitikerne. Disse aktørene avvikler i samarbeid flere folkemøter om næringsutvikling, behovet for veipakken og bompenger som nødvendig finansieringsløsning.⁷

4) Statens Vegvesen

Statens Vegvesen kan betraktes som en sentral formell aktør, ved at vegdirektøren representerer statens samferdselssektor og står ansvarlig overfor regjeringen og Stortinget i denne form for pakker (Amundsen m.fl. 2019, s. 23). Vegvesenet er en viktig støttespiller for tunnelprosjektet i den kommunalpolitiske beslutningsprosessen. Det er i første rekke Vegvesenets regionvegsgjef som er leder av veiprojektet, sammen med Harstadpakkens prosjektleder. Gjennom 2011 informerer Vegvesenet jevnlig kommunestyret, og gjennomfører også prosjektpresentasjoner enkeltvis med lokalpartiene. Under Vegvesenets første folkemøte presenteres veipakkens og tunnelens fordeler også av overlege og professor i medisin Børge Ytterstad, som er bosatt i kommunen. Hans forskningsarbeid med trafikkskader, gjennom den skadeforebyggende organisasjonen Norsafety Harstad, har tidligere blitt brukt som dokumentasjonsgrunnlag for å forbedre trafikksikkerheten på sentrale veistrekninger.⁸ Ved at veiprojektet og tunnelen dermed også kobles til trafikksikkerhet, tilføres det ytterligere legitimitet.

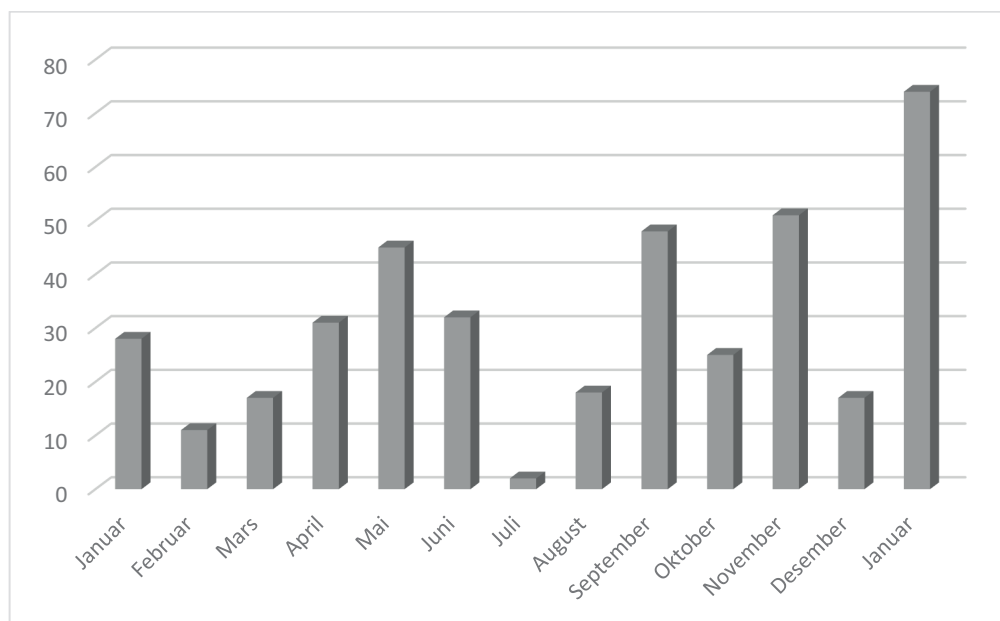
5) Harstad Tidende (HT)

HT vier i 2011-2012, som vi har sett, mye spalteplass til veipakken. Avisen arrangerer også flere nettdiskusjoner, hvor folk oppfordres til å spørre om konsept 2. Enkelte av nettmøtene skjer i samarbeid med Statens Vegvesen og Harstad kommune. Under kommune- og fylkestingsvalget blir veipakken også et gjennomgangstema i nettdebattene avisen arrangerer med lokalpolitikerne.⁹

7. HT 5.1.2006:17, 29.1.2011:3, 14.4.2011:5, 7.2.2011:6, 11.5.2011:19, 8.9.2011:4-5, 1.11.2011:5, 21.1.2012:8-9.

8. Statens Vegvesen 2011a:15-16; HT 25.2.2011:7, 11.3.2011:14, 12.5.2011:4, 20.05.2011:8, 30.6.2011:4-5, 27.10.2011:8, 28.10.2011:4, 5.11.2011:6, 18.11.2011:5, 28.1.2012:4.

9. HT 11.5.2011:5, 12.5.2011:4, 13.5.2011:4-5, 30.08.2011:7, 2.9.2011:13, 9.9.2011:10-11, 10.9.2011:6-7, 19.11.2011:8.



Figur 3.

Stolpediagrammet viser fordelingen av redaksjonelle artikler (det vil si alle artikler utenom innsendte leserinnlegg) om veipakken i HT, i perioden fra og med januar 2011 til og med januar 2012.

Redaksjonelt blir veiprojektet imidlertid presentert uten at avisen fremhever sin egeninteresse av å få det realisert. Det kommer aldri fram i avisspaltene at HRNFs styreleder også er avisens administrerende direktør. Likevel er Harstadregionens næringsforening som nevnt en sentral bidragsyter til veiprojektet, og får gjennom avisen muligheten til å poengtere viktigheten av både konsept 2 og bompengefinansieringen.

Oppmerksomheten Harstadpakken gis bidrar til at veisaken aldri blir glemt av opinionen. Avisen sørger for at saken forblir på dagsordenen. Prosjektet blir dermed tilført det Stone (1988, s.83) omtaler som forrangsmakt. Slik kan lokalavisen sees som en arena for styringskoalisjonen, som bruker HT for å mobilisere støtte. Fortolket i lys av Molotchs (1976, s. 315-316) teori om lokalpressens rolle innenfor vekst- og utviklingsprosjekter opptrer lokalavisen som koalisjonens forlengede arm og talerør.

Gjennomgangen ovenfor viser at det, som vi antok, er mulig å identifisere en allianse av sentrale aktører som kan sies å utgjøre et lokalt regime. Mot slutten av vedtaksprosessen kommer det også fram at også andre aktører, som Norges Lastebileierforbund, Vegforum Nord, byens banker og hoteller, samt Nordic Eiendom, et privateid eiendomsselskap, har interesse i at konsept 2 realiseres.¹⁰ Denne kombinasjonen av samhandlende aktører har derfor mye til felles med Stoker & Mossbergers (1994, s. 209), Molotchs (1976, s.310-318) samt Stones (1988,1989,1993, 2001) teorier om lokale regimer og vekstmaskiner. De utgjør koalisjoner av private og offentlige aktører som inngår et uformelt politisk partnerskap, ettersom de ser en kollektiv egen nytte av å få realisert en bompengefinansiert veipakke med sentrumstunnel.

10. HT 26.1.2011:4, 31.1.2011:5, 13.9.2011:5, 17.9.2011:18, 22.10.2011:8, 1.11.2011:4-5, 19.11.2011:5,21, 30.11.2011:6, 7.12.2011:5,12, 9.12.2011:5,7.1.2012:5, 12.1.2011:8-9, 18.1.2012:16.

Argumentene

Vårt andre forsknings spørsmål er i hvilken grad det kan påvises et forståelsesmessig hege-
moni, i form av en argumentasjon med fokus på lokal økonomisk vekst og utvikling.

Et tilleggsargument for at veiprosjektet vil bidra til vekst, lanseres i 2011 av kommune-
planleggeren og næringsrådgiveren i kommunen. Ifølge dem er flere planlagte næringslivs-
prosjekter avhengig av at det etableres ny infrastruktur i sentrumsområdene. Det er trolig
noe av årsaken til at HRNF omtaler veipakken med den nye tunnelen som en vitamininn-
sprøytning for kommunen.¹¹

Høyre-ordføreren sammenfatter betydningen av Harstadpakken slik:

Veipakke Harstad skal bygges for fremtidens Harstad, for våre barn og barnebarn. Den skal
bygges fordi Harstad skal bli en større by og spille en rolle i Nord-Norge, i stedet for at vi skal
puske for oss selv i småbyen. Harstad er stadig mer i søkelyset og dersom vi vil bli enda mer
attraktiv, trenger vi ny infrastruktur. Vårt trange sentrum vil bli avlastet for trafikk, nærings-
livsaktører vil få bedre rammebetingelser og folk som bor her vil få økt trivsel og trygghet. (HT
8.1.2011, s.4)

Denne beskrivelsen samsvarer med hvordan både politisk og ansvarlig redaktør i HT argu-
menterer for veiprosjektet. Ansvarlig redaktør formulerer det slik:

Veipakken er en fremtidsrettet storsatsning som vil gagne byen og gi grunnlag for en positiv
utvikling i næringslivet. Like viktig er at veipakken har vesentlige miljøgevinster med mindre
biltrafikk gjennom byen og økt tilrettelegging for fotgjengere, syklistene og kollektivtrafikken.
Samlet vil veipakken være et fundament for en nødvendig sentrumsutvikling som vil være til
glede, hygge og nytte for alle harstadværingene. (HT 26.5.2011, s.20)

I tråd med Molotch's (1976, s. 315-316) teori om lokalpressens funksjon i forbindelse med
vekst- og utviklingsprosjekter, framstilles Harstadpakken som et utbyggingsprosjekt som
vil gagne hele lokalsamfunnet. Gjennom sine lederkommentarer påpeker HT-redaktørene
stadig de positive ringvirkningene av prosjektet, og hva de negative konsekvensene av et nei
til bompenger kan bli. På lederplass blir derfor mange av argumentene til de andre aktørene
i styringskoalisjonen repetert og forsterket. Dette blir lokalavisen også kritisert for i etter-
tid.¹²

Veipakken framstilles dermed som et virkemiddel for å revitalisere Harstad kommune
og byens sentrum. I tråd med Stones (1989, s. 220) begrep om ideologisk hegemoni har
styringskoalisjonen utviklet en felles forståelse av at Harstadpakken vil kunne bidra til
næringsutvikling, befolkningsvekst, stedlig attraktivitet, trygghet og trafikksikkerhet. Dette
samsvarer med vår underhypotese om det lokale regimets argumentasjon, der utsiktene til
vekst er det primære. Ut ifra aktørenes argumentasjon er det mye som taler for at styringsko-
alisjonen også utgjør en vekstmaskin, slik Molotch (1976, s. 309-318) har beskrevet. Empi-
rien gir dermed støtte til vår andre underhypotese.

11. HT 17.9.2011:18, 19.1.2011:14-15, 13.10.2011:8, 1.11.2011:4-5, 19.11.2011:5, 8, 22.10.2011:8, 9.12.2011:5,
14.5.2011:23, 15.4.2011:5, 1.12.2011:23.

12. HT 1.4.2011:20, 20.4.2011:28, 22.4.2011:22, 26.5.2011:20, 22.6.2011:18, 7.9.2011:18, 1.10.2011:18, 5.11.2011:18,
24.11.2011:22, 29.11.2011:16, 9.12.2011:18, 14.01.2012:20, 26.1.2012:8.

Strategien

Vår tredje spørsmål er hvilke ressurser aktørene i alliansen anvendte, og hvordan de strategisk håndterte motstanden mot prosjektet.

Ifølge regimeteorien vil styringskoalisjonens evne til å mobilisere ressurser ha betydning for regimets handlekraft. Regimets handlingskapasitet er et resultat av styringskoalisjonens evne til å utvikle forrangsmakt og gjøre bruk av systemisk makt (Lyngstad 2000, s. 470-471).

Som nevnt er det stor lokal motstand mot veiprosjektet, og det er først og fremst innføring av bompenger som er kontroversielt i opinionen. Veiprosjektet har i første halvdel av 2011 ennå ikke oppnådd den nødvendige lokalpolitiske forankringen. Koalisjonen er avhengig av å håndtere motstand. Skal veiprosjektet kunne realiseres, må saken oppnå forrangsprioritet, slik at den ikke faller bort fra den lokalpolitiske agendaen. I tillegg er koalisjonen avhengig av å kunne påvirke opinionen til sin fordel, slik at nytteverdien av veiprosjektet får mer oppmerksomhet enn den omstridte bompengeløsningen.

Både Aps gruppeleder og Høyre-ordføreren ønsker en hurtig, lokalpolitisk saksbehandling av veipakken. Ved formannskapsmøtet den 29. mars 2011 får de to partiene også støtte fra SV, som bidrar til å sikre flertall om konsept 2. Imidlertid er det viktig å påpeke at Harstad SV ikke inngår i styringskoalisjonen, og deler heller ikke den hegemoniske forståelsen av veipakken. Partiets støtte til konseptet med tunnel er derimot forankret i partiets miljøpolitikk.¹³

Samarbeidet mellom Ap, Høyre og SV sørger for at saken blir oppdelt i flere voteringsrunder, med kort, men varierende tidsintervall imellom. Det går 16 dager fra konsept 2 blir godkjent i formannskapet til veisaken skal opp til ny behandling i kommunestyret. Deretter er det bare en måned til kommunestyret skal behandle bompengespørsmålet. Det betyr at allerede tidlig i vedtaksprosessen oppnår prosjektet forrangsprioritet. Rask saksbehandling forhindrer at veisaken blir trenert og mister aktualitet.

Arbeiderpartiets kommunestyregruppe avklarer ikke sitt ja til konsept 2 før i midten av mai 2011. Det er intern motstand mot konseptet både i Høyres og Aps partigrupper. Opposisjonspartiene med Fremskrittspartiet i spissen ønsker en rådgivende folkeavstemning for å avgjøre veipakkens framtid. Flere næringslivsaktører og vanlige innbyggere er også skeptiske til prosjektplanen og spør hvilket faktagrunnlag som underbygger behovet for en ny sentrumstunnel.¹⁴

En oppdelt saksbehandlingsprosess gjør det mulig for koalisjonen å mobilisere støtte for både tunnel og bompengefinansiering. Vedtaket i formannskapet 20. mars 2011 fører til at all videre planlegging skjer på grunnlag av konsept 2. Lokalpolitikerne gjør her bruk av den systemiske makten de har gjennom sine politiske og institusjonelle lederposisjoner.

Like etter at konsept 2 er vedtatt i kommunestyret den 14. april 2011 kommer det fram at Fylkesmannen hadde flere kritiske innspill til veipakken. De ble ikke presentert for lokalpolitikerne i forkant av voteringen, til tross for at både kommunen og Vegvesenet hadde kjennskap til fylkesmannens merknader.

Fylkesmiljøvernssjefen ba Vegvesenet om å vurdere andre modeller enn konsept 2, eller utvikle nye som bedre kunne ivareta klimavennlige transportløsninger. I rapporten var det også skissert et såkalt konsept 1. Det omfattet ikke en ny sentrumstunnel, men ble av fylkesmiljøvernssjefen likevel ansett som bedre egnet til å ivareta hensyn til kollektivtransport og myke trafikanter. Vegvesenets anbefalte konsept 2 var ifølge uttalelsen heller ikke i

13. HT 1.3.2011:6, 3.3.2011:7, 30.3.2011:4, 8.2.2011:13

14. HT 1.2.2011:7, 21.1.2011:15, 15.1.2011:6-7, 1.3.2011:6, 10.3.2011:4-5, 30.3.2011:4, 20.5.2011:5, 23.6.2011:4

samsvar med de langsiktige nasjonale klima- og miljømålene. Det ble også stilt spørsmål ved to av beregningsmodellene i KVUen. Fylkesmiljøvern sjefen konkluderte med at utredningsrapporten var utilstrekkelig som lokalt beslutningsgrunnlag.

Da ordføreren ble konfrontert med KVUens svakheter, hevdet han at Fylkesmannen var for restriktiv. Han viste dessuten til at innspillet derfra var en del av høringsrunden, som ikke var avsluttet på det tidspunktet kommunestyret gjennomførte voteringen. Av den grunn kunne innsigelsen bare legges ved saken, på lik linje med andre uttalelser og høringsinnspill. Dermed ville uttalelsen ikke få noen betydning for veisakens videre gang i kommunens vedtaksprosess.¹⁵

Det er mye som tyder på veiprosjektet på dette tidspunktet var under press. Innsigelsene fra Fylkesmannen fikk mye oppmerksomhet i lokalavisen. I forkant av voteringen var det også kommet fram at kostnadsrammen for veiprosjektet var 600 millioner kroner høyere enn tidligere antatt. Bompengefinansiering var omdiskutert både i den politiske opinionen og blant HRNFs medlemmer. Flere av næringsforeningens sentrumsbedrifter vurderte utmeldelse. De var bekymret for hvilke konsekvenser en bomring kunne få for sentrums-handelen.¹⁶

Veiprosjektet oppnår på nytt en form for forrangmakt. Aktørene oppnår det ved å plassere voteringstidspunktet innenfor høringsrunden. I dette tilfellet gikk høringsfristen ut to dager etter at voteringen hadde funnet sted. Derfor trenger ikke ordføreren å informere kommunestyret om innsigelsen. Aktørene i styringskoalisjonen var trolig klar over at prosjektet kunne møte motstand ettersom KVUens beregningsmodeller ble gjenstand for debatt allerede fra begynnelsen av januar måned.¹⁷

Aktørene gjør med andre ord bruk av den systemiske makten de har i kraft av sine lederposisjoner. Både Vegvesenet og ordføreren har kunnskap om, og erfaring fra, lokalpolitiske beslutningsprosesser. Ved å holde tilbake informasjon, sørger de for at innsigelsene ikke får oppmerksomhet før kommunestyret fatter sitt vedtak.

Allerede i januar 2011 presiserer Aps gruppeleder at bompengesaken ikke vil bli gjenstand for bruk av partipisk. Partimedlemmene skal stilles fritt. Imidlertid blir et Ap-medlem truet med partipisken, og nektet å delta ved kommunestyrets votering i mai. Representanten har tidligere markert seg som bompengemotstander. En annen av lokalpartiets representanter blir fysisk bortvist fra kommunestyresalen, fordi gruppelederen vet at han vil stemme nei til bompenger. Partimedlemmene blir truet med eksklusjon om de ikke respekterer partiledelsens avgjørelse. Samtidig instruerer Høyre-ordføreren kommunens sentralbord om å innkalle håndplukkede vararepresentanter til den samme voteringen.¹⁸

Avstemningen i mai ender med et knapt flertall for bompengefinansiering. Den politiske opposisjonen reagerer, og mener saken bør bli gjenstand for lovlighetskontroll.¹⁹ Arbeiderpartiets gruppeledelse får også kritikk for hvordan de har håndtert den interne motstanden i partiet.²⁰ Verken Høyreordføreren eller Aps gruppeleder mener de har gjort noe ulovlig. I stedet advarer begge lokalpolitikere bompengemotstanderne mot å gå til omkamp.²¹

15. HT 27.4.2011:4, 28.4.2011:4-5

16. HT 7.4.2011:8-9, 13.4.2011:5, 14.4.2011:8, 27.4.2011:4, 28.4.2011:5, 30.4.2011:4, 12.5.2011:4-5, 20.5.2011:8-9.12.

17. HT 8.1.200:6, 2.3.2011:4-5, 10.3.2011:4-5, 11.3.2011:14.

18. HT 25.1.2011:8, 26.5.2011:21, 27.5.2011:6, 6.9.2011:8.

19. I Stortingets spørretime 1. juni 2011 omtales veisaken i Harstad som et eksempel på at lokalpolitikere trenger å bli i rettesatt når det gjelder å håndtere lokaldemokratiet og spillereglene i kommuneloven. <https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2010-2011/110601/muntligsporretime/#a7> (lest 18-7-20).

20. HT 27.5.2011:7, 31.5.2011:5, 1.6.2011:4-5, 6.9.2011:8-9.

21. HT 27.5.2011:4-5, 28.5.2011:19, 1.6.2011:4

Saken blir likevel klaget inn for Fylkesmannen, som like før valget i september 2011 konkluderer med at ledelsen i Harstad Høyre brøt kommuneloven i forbindelse med møteinnkallingen i mai (HT 6.9.2011:8-9).

Imidlertid har ordføreren i mellomtiden tatt initiativ til en ny avstemning, som finner sted allerede 26. juni. Dermed får lovlighetskontrollen, som ikke forelå før ut på høsten 2011, ingen reell betydning for prosjektet. Den har likevel bidratt til å øke motstanden mot bompenger. Ettersom det er ordføreren som bestemmer tidspunktet for en ny behandlingsrunde, kan han benytte den systemiske makten han har som ordfører og leder av kommunestyret. Gjennom en ny og rask avstemning sikres så et nytt vedtak til støtte for bompenger, denne gangen med knappast mulig flertall; 22 mot 21 stemmer.²²

Lokalvalget høsten 2011 blir et protestvalg mot bompengene. Harstad Høyre får den laveste valgoppslutningen siden 2. verdenskrig, og ordføreren trekker seg ut av lokalpolitikken.²³

Etter valget fatter et nytt kommunestyre vedtak om å oppheve beslutningen fra 26. juni om bompenger (HT 24.9.2011:4-5). Harstadpakkens politiske motstandere oppfylder dermed sine valgløfter. Imidlertid er det nå usikkerhet om hvilke finansieringsmidler kommunen kan benytte seg av uten bompengeinntekter. Anstrengt kommuneøkonomi medfører at en trinnvis utbyggingsplan blir skissert. Lokalpolitikkerne har trodd at de statlige og fylkeskommunale midlene, som kommunen ble lovet allerede høsten 2009, kunne benyttes i den videre planleggingsfasen. Vegvesenet fremhever nå derimot at et nei til bompenger vil føre til at Harstad ikke nødvendigvis blir prioritert i kommende veiprosjekter under Nasjonal transportplan (NTP). Flere infrastrukturplaner står følgelig i fare for å ikke bli realisert.

Både professor Ytterstad og lederen av Norges Lastebileierforbund fremhever nå nødvendigheten av sentrumstunnelen som et trafiksikkerhetstiltak. Kommunale kutt har sørget for at elever må bytte skole, og flere av strekningene mellom skolene er sterkt trafikkerte. Professoren ber nå kommunestyret om å «ta grep».²⁴ I tillegg argumenterer flere næringslivsledere, samt ledere innen hotell- og advokatbransjen, for en bompengefinansiert veipakke. Også ei lokal aksjonsgruppe, bestående av småbarns- og besteforeldre, mener veipakken med ny tunnel vil sikre barns og unges oppvekstvilkår. Gruppen blir støttet av flere andre innbyggere gjennom debattinnlegg i avisen.²⁵ Samhandlingen mellom koalisjonspartnerne i denne siste delen av vedtaksprosessen skaper stor medieoppmerksomhet. Bare i perioden fra desember 2011 til januar 2012 skrives det 91 redaksjonelle artikler (ledere, nyhetssaker og intervjuer) og 48 debattinnlegg om Harstadpakken. Dette viser hvordan styringskoalisjonens aktører gjennom sine institusjonelle posisjoner evner å sette dagsorden.

Totalt bidrar dette til å skape et lokalt stemningsskifte. Flere av partigruppene snur i bompengespørsmålet. De kommer nå til at det uten bompengeinntekter ikke finnes midler verken til veiutbygging eller trafiksikkerhetstiltak. Når finansieringsløsningen er oppe til ny behandling i kommunestyret, i slutten av januar 2012, blir det derfor et endelig flertall for bompenger med 21 mot 14 stemmer. Dermed blir det satt sluttstrek for en nesten 13 måneder lang vedtaksprosess.²⁶ Prosjektet blir formelt ratifisert 26. januar 2012.

22. HT 8.6.2011:4, 23.6.2011:4.

23. HT 8.1.2011:5, 25.1.2011:12, 30.3.2011:25, 30.4.2011:25, 19.5.2011:16, 28.5.2011:19, 6.6.2011: 17, 21.6.2011:4-5, 24.6.2011:15, 25.8.2011:21, 6.9.2011:8, 9.9.2011:21, 10.9.2011:27, 13.9.2011:7-8, 27.9.2011:7, 22.11.2011:17, 11.1.2012:20, 8.1.2011:4.

24. HT 7.12.2011:7, 1.10.2011:5, 7.1.2012:5-6, 11.1.2012:6, 20, 24.11.2011:9.

25. HT 30.11.2011:6, 7.12.2011:12, 12.1.2011:8-9.

26. HT 18.1.2012:7, 18.1.2012:6, 20.1.2012:8, 25.1.2012:5,19, 27.1.2012:6.

Det er vanskelig å fastslå om usikkerheten Vegvesenet i den siste fasen skaper omkring NTP-bevilgningene, er del av en strategi for å få gjeninnført finansieringsordningen. Vegvesenet har imidlertid åpenbart en maktposisjon, og tilfører konsept 2 en tydelig legitimitet. Dette samsvarer med det Stone (1993) skriver om støttespilleres viktige rolle i realisering av kontroversielle prosjekter. Koalisjonens evne til koordinert handling og mobilisering har betydning for beslutningsutfallet. Den klarer å påvirke opinionen til å godta finansieringsløsningen. Aktørene har ved å samhandle strategisk klart formidlet at det ikke finnes noe alternativ til bompenger. Saken handler dessuten ikke lenger bare om næringsliv og infrastruktur, men også om verdispørsmål, slik som trafikksikkerhet samt barns oppvekstsvilkår og framtidsmuligheter. Slik lykkes styringsalliansen i å etablere en allmen forståelse av at prosjektet er nødvendig. Vi konkluderer denne gjennomgangen av koalisjonens strategi med at også vår tredje underhypotese styrkes. I tråd med Stones (1993), Molotchs (1976) og Stoker og Mossbergers (1994) teorier om utviklingsregimer og vekstmaskiner, kan bompengene forstås som en utgift til inntekts ervervelse. Det samsvarer også med vår forrige underhypotese, om det lokale regimets argumenter. De brukes strategisk for å påvirke opinionen til regimets fordel, gjennom å vektlegge nytteverdien av prosjektet i bred forstand.

Oppsummering og konklusjon

Analysen vår underbygger samlet sett den overordnede hypotesen om at et lokalt regime var involvert, og fikk gjennomslag for sine interesser i den lokalpolitiske vedtaksprosessen. Historien om Harstadpakken er et empirisk eksempel på hvordan store utbyggingsvedtak i en norsk kommune kan forstås i lys av regimeteorien perspektiv på lokal eller regional maktutøvelse. Uformelle relasjoner er til dels usynlige, og ofte vanskelige å avdekke. Imidlertid tyder dokumentanalysen i vår case på at vi kan se konturene av et instrumentelt regime, en vekstmaskin bestående av aktører innen politisk og administrativ ledelse, næringsliv og frivillig sektor. Når det gjelder maktfordelingen blant aktørene som utgjorde regimet, viser vår case at sentrale kommunepolitikere, fremfor alt ordføreren, var aktive pådrivere, som ikke spilte annenfiolin i forhold til næringslivsinteresser. Denne studien bidrar på det punktet til å nyansere bildet av hvordan norske, folkevalgte politikere i store utbyggingsprosjekter ofte blir dominert av markedsaktører (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010) eller andre demokratiske styringsnivåer (Amundsen mfl. 2019). Samvirket mellom offentlige og private representanter fremsto i Harstadpakkens tilfelle dermed også som mer jevnbyrdig enn i lignende studier av vekstmaskiner i USA, der politikerne er en nødvendig, men svak koalisjonspartner (Torsteinsen, 1998). Statens Vegvesen fremstår i vår studie som en viktig premissleverandør, men var langt fra enerådende i den avgjørende kommunale vedtaksfasen i 2011.

Både Stone (1989, s. 220-229) og Lyngstad (1997, s.410-411) argumenterer som nevnt for at utviklingen av lokale regimer kan bidra til en mer elitistisk politikk, noe som åpenbart er problematisk ut fra et demokratiperspektiv. Prosessene som fører fram til at visse interesser og forståelsesmåter får forrang framfor andre, er i henhold til regimeteorien et resultat av institusjonell samhandling mellom offentlige og ikke-offentlige eliter. Koalisjonens utøvelse av systemisk makt gjennom strategisk virksomhet er ikke uten videre kjent for offentligheten, og aktørene rår dessuten over ressurser som kun et fåtall i lokalsamfunnet har tilgang til. Sørensen og Torfing (2005) argumenterer derfor for at nettverksstyring kan undergrave innbyggernes muligheter til deltakelse på like vilkår i samfunnsutviklingen.

Virksomheten til slike styringsnettverk kan også svekke legitimiteten til beslutninger innenfor det representative demokratiet på lokalplanet. Velgerne kan i verste fall komme til å oppfatte de kommunalpolitiske vedtaksprosessene som et resultat av kjøpslåing mellom en

kombinasjon av aktører som ikke nødvendigvis kan stilles til ansvar på samme måte som et folkevalgt beslutningsorgan. Samtidig gir et slikt samvirke av ressurssterke aktører kraft til å gjennomføre store, men kontroversielle utviklingsprosjekter som på sikt kan komme til å bli vurdert som visjonære og fremtidsrettet, også for de som i utgangspunktet var imot dem.

Empiriske studier av hvordan lokalpolitisk makt og innflytelse blir utøvd i tunge enkelt-saker som utbyggingsspørsmål kan belyse forhold som både velgere, kommunepolitikere og andre samfunnsaktører bør være oppmerksomme på. Et regimeteoretisk blikk fokuserer på hvordan styringskoalisjoner dannes, hvilke interessegrupper som får innpass på den kommunalpolitiske dagsorden, hvordan den politiske meningsdannelsen foregår, og ikke minst hvor åpen disse prosessene er.

Selv om nyere mobilitetspakker med flernivåstyring skiller seg fra vår case med hensyn til både rammer og deltakere, har vår studie av Harstadpakkens utvikling gjennom 2011 klar relevans også for forståelsen av moderne, mer formaliserte pakker. Denne studien løfter fram de uformelle nettverk og allianser som kan oppstå når kontroversielle beslutninger er på den kommunale dagsorden, fenomener som i mindre grad berøres i studier av de senere årenes byveksttaler (Westskog mfl. 2020). Et regimeteoretisk perspektiv med fokus på indirekte maktutøvelse kan her gi verdifull innsikt, særlig i ei tid der både grunnlovfesting av kommunalt selvstyre i 2016 og den nye kommuneloven av 2018 bidrar til at kommunen som forvaltningsarena og politikkutformer får større betydning. Videre forskning vil kunne avdekke om styringskoalisjonen, som i en avgjørende fase fikk kommunalpolitisk aksept for Harstadpakken, har fellestrekk med lokale allianser bak andre store offentlige prosjekter i norske kommuner. Dersom elitestyring gjennom bruk av systemisk makt er et utbredt fenomen, kan økende kommunal autonomi paradoksalt nok medføre at lokaldemokratiet svekkes snarere enn styrkes.

Referanser

- Amundsen, H., Christiansen, P., Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H., Tønnesen, A. & Westskog, H. (2019). *Byveksttaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. CICERO 2019:13.
- Andersen, O. J. (2003). Offentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering? I: Finstad, N. & Aarsæther, N. (Red.), *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget:107–124.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. (2000). Fra nessekonger til globaliseringsfeller. I H. Baldersheim og L.E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dahl, R.A. (1961). *Who governs?* Yale University Press.
- Falleth, E., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2010). Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging. *Plan*, 1: 64-67.
- Flyvbjerg, Bent (2009). *Samfundsvidenskab som virker: hvorfor samfundsforskningen fejler, og hvordan man får den til at lykkes igjen*. København: Akademisk Forlag.
- Friedland, R. (1983). *Power and crisis in the city*. New York: Schocken Book.
- Harstad kommune (1995). *Harstad kommune transportplan*. Harstad: Harstad kommune.
- Harstad kommune (2009). *VED EGNE KREFTER: For fremtids Harstad. Kommuneplanen for Harstad 2009-2025*. Harstad: Harstad kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.harstad.kommune.no/> [Lesedato 16. september 2019].

- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, (97) 2: 233-243. <https://doi.org/10.1017/s0003055403000649>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utg.). Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (4. utgave.) Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Johnsen, I. (2011). *Brobygging for vekst og utvikling. En studie av samstyring i Narvik*. (Masteroppgave). Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Karlsen, A. & Lindeløv, B. (2003). Når kommunen blir for liten – regional organisering av næringsutviklingen. I: Finstad, N. & Aarsæther, N. (Red.), *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget: 117–135.
- Lyngstad, R. (1997). *Den kommunale tenkemåte. Ein case-studie av makt og innverknad i en norsk kommune – belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre kommunale utbyggingsprosjekt*. (Doktoravhandling). Høgskolen i Bodø: Bodø.
- Lyngstad, R. (2000). Regimeteori på norsk. Ei drøfting av regimeteori og forståinga av makt og innverknad i norske kommuner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 16 (4):467- 493.
- Lyngstad, R. (2003). *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mills, C.W. (1956). *The Power Elite*. London:Oxford University Press
- Molotch, H. (1976). The city as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, 82 (2):309-332. <https://doi.org/10.1086/226311>
- Regjeringen (2013). *Jan P. Syses regjering*. Oslo: Statsministerens kontor. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no> [Lesedato 16. september 2019].
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvalitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Staten Vegvesen (2011a). *Konseptvalgutredning Harstad*. Rapport. Bodø: Statens Vegvesen. Tilgjengelig fra: <https://www.Vegvesen.no/> [Lesedato 16. september 2019].
- Staten Vegvesen (2011b). *Harstadpakken. Forslag finansiering til utbygging*. Bodø: Statens Vegvesen.
- Steinnes, K. (2003). *Ved egne krefter: Harstads historie 1904-2004*. Harstad: Harstad kommune.
- Stoker, G. & Mossberger, K. (1994). Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12 (2):195-212. <https://doi.org/10.1068/c120195>
- Stone, C. (1987). The Study of Politics of Urban Development. I: Stone, C. & Sanders, H. (Red.), *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas, 3-22.
- Stone, C. N. (1988). Preemptive Power: Floyd Hunter's «Community Power Structure» Reconsidered. *American Journal of Political Science*, 32 (1): 82-104. <https://doi.org/10.2307/2111311>
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C.N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1):1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>
- Stone, C. N. (2001). The Atlanta Experience Re-examined: The Link between Agenda and Regime Change. *International Journal of Urban and Regional Research*, (25) 1:20-34. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00295>
- St.prp. 119 S (2013-2014). *Utbygging og finansiering av vegprosjekt og tiltak i Harstad kommune i Troms (Vegpakke Harstad) og overgangsordning for rentekompensasjonsordning for bompengelån*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Fredriksborg: Roskilde Universitetsforlag.

- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Torsteinsen, H. (1992). Lokale organisasjoners innflytelse i kommunepolitikken: Finnes det en lokal korporatisme? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (8) 2:113-132.
- Torsteinsen, H. (1998). Heves kontrakten? Elitens holdning til fylkeskommunen. I: Baldersheim, H. (Red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget:176–213.
- Westskog, H., Amundsen, H., Christiansen, P. & Tønnesen, A. (2020). Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? *Journal of Environmental Policy & Planning*, (22) 4: 554-567. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2020.1784115>